VOLUMEN 03 FEBRERO 2025 NÚMERO 04

REVISTA JURÍDICA SURAMERICANA

© 2025 Editorial Legal Affairs – Asunción, Paraguay

INFORME JURISPRUDENCIAL: CORTE SUPREMA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY DECLARA INCONSTITUCIONAL LA LIMITACIÓN DE HONORARIOS EN JUICIOS CONTRA EL ESTADO

ACUERDO Y SENTENCIA Nro. 65 (21 de febrero de 2024). Asunción, República del Paraguay: Corte Suprema de Justicia.

José María Pacori Cari[*]

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín en el Perú. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo

I. Información general

El documento es una consulta constitucional de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay sobre la posible inconstitucionalidad del Art. 29 de la Ley N° 2421/04, que regula los honorarios de abogados en juicios donde el Estado actúa como parte.

II. Resumen del documento

1. El documento es una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, Sala Constitucional, sobre la consulta constitucional planteada por el Tribunal de Apelación en lo Laboral, Primera Sala de la Capital, respecto a la constitucionalidad del artículo 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal". Este artículo limita la responsabilidad económica y patrimonial del Estado y sus entes en juicios, estableciendo que los honorarios de abogados y procuradores no pueden exceder del 50% del mínimo legal.

2. La Corte Suprema, tras analizar el caso, concluye que dicho artículo es inconstitucional porque viola la garantía de igualdad consagrada en los artículos 46 y 47 de la Constitución Nacional. Argumenta que la norma crea una desigualdad irrazonable al imponer una limitación arbitraria a los honorarios profesionales solo por tratarse de litigios contra el Estado, sin considerar la complejidad o calidad del trabajo realizado.

3. Finalmente, la Corte declara la inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley N° 2421/04 y su inaplicabilidad en el caso específico de la consulta, reafirmando que todos los habitantes deben ser tratados con igualdad ante la ley y que no se deben establecer privilegios injustificados.

III. Razones jurídicas

Las razones jurídicas por las cuales la Corte Suprema de Justicia de Paraguay declaró inconstitucional el artículo 29 de la Ley N° 2421/04 son las siguientes:

1. Violación del Principio de Igualdad. La Corte argumenta que el artículo 29 infringe la garantía constitucional de igualdad consagrada en los artículos 46 y 47 de

[*] Contacto e – mail: corporacionhiramsl@gmail.com

© 2025 Editorial Legal Affairs – Asunción, Paraguay

la Constitución Nacional. Este principio establece que todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos, y no se admiten discriminaciones. La norma cuestionada crea una desigualdad irrazonable al imponer una limitación arbitraria a los honorarios profesionales solo por tratarse de litigios contra el Estado, sin considerar la complejidad o calidad del trabajo realizado.

2. Desproporcionalidad e Irrazonabilidad. La Corte considera que la limitación del 50% en los honorarios es desproporcionada e irrazonable, ya que no se justifica objetivamente. La norma impone remuneraciones diferentes para trabajos sustancialmente idénticos a cualquier otro, lo que no guarda proporción con las circunstancias que lo motivan y no responde a una finalidad constitucional de bien común.

3. Afectación del Derecho al Emolumento Justo. La disposición afecta el derecho de los profesionales a recibir una retribución justa por su trabajo, conforme al artículo 86 de la Constitución, que garantiza el derecho a un salario justo y equitativo.

4. Impacto en la Igualdad de Oportunidades. La norma también vulnera el régimen de igualdad de oportunidades consagrado en el artículo 107 de la Constitución, en relación con la libertad de iniciativa económica de los individuos. Al imponer una limitación arbitraria, se afecta la igualdad de condiciones para los profesionales que litigan contra el Estado.

En conclusión, la Corte Suprema de Justicia determinó que el artículo 29 de la Ley N° 2421/04 es inconstitucional porque establece una desigualdad irrazonable y desproporcionada, afectando derechos fundamentales como la igualdad ante la ley y el derecho a una retribución justa.

A continuación, el texto completo de la jurisprudencia:



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "REG. HON. PROF. ABG. JORGE ALFONSO MIRANDA EN: ISIDORA BONIFACIA GUTIÉRREZ DE DUARTE C/ E.B.Y S/ RECONOCIMIENTO DE DERECHO Y OTROS". AÑO: 2020. N°: 992972.------------



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Sesenta y cinco.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintiuno días del mes de febrero del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, **Doctores CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y EUGENIO JIMÉNEZ ROLÓN**, ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "REG. HON. PROF. ABG. JORGE ALFONSO MIRANDA EN: ISIDORA BONIFACIA GUTIÉRREZ DE DUARTE C/ E.B.Y S/ RECONOCIMIENTO DE DERECHO Y OTROS"** a fin de resolver la Consulta Constitucional elevada por el Tribunal de Apelación en lo Laboral, Primera Sala de la Capital.-------------------

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente: --

CUESTIÓN:

¿Es inconstitucional el Art. 29 de la Ley N° 2421/04 *"De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal"*? ---

Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **DIÉSEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y JIMÉNEZ ROLÓN.** ---------------------------

A la cuestión planteada, el **Doctor CÉSAR DIÉSEL JUNGHANNS** dijo: Mediante A.I. N° 321 de fecha 10 de noviembre de 2020 (fs. 89/75), el Tribunal de Apelación en lo Laboral, Primera Sala de la Capital, dispuso remitir estos autos en consulta a esta Sala Constitucional, a los efectos de que la misma declare si el Art. 29 de la Ley N° 2421/04 *"De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal"* es o no constitucional.---------------------------------------

Frente al imperativo de aplicar la ley que rige la materia, el Tribunal requirente considera que el referido Art. 29 de la Ley N° 2421/04 podría quebrantar la garantía constitucional de la igualdad, y, teniendo en cuenta que la declaración de inconstitucionalidad puede producirse solamente en el seno de la Sala Constitucional o por decisión del Pleno de la Corte, remite estos autos para que la Sala se expida respecto de la constitucionalidad -o no- del aludido artículo.---

Ante supuestos como el *sub examine*, la ley prevé expresamente una vía, la indicada en el Art. 18 inciso "a)" del Código Procesal Civil, vía que provoca un pronunciamiento decisivo sobre la constitucionalidad de la ley, decreto o disposición de que se trata, ya sea afirmativa o negativamente. El texto del referido artículo dice, en el inciso señalado: *"Art. 18.- Facultades ordenatorias e instructorias. Los jueces y tribunales podrán, aún sin requerimiento de parte: a) remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el Artículo 200 de la Constitución, siempre que, a su juicio, una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales..."*.------------

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Dr. Victor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

A pesar del uso, en la práctica tribunalicia, del término "consulta" para referirse a la vía procesal prevista en el citado Art. 18, inciso "a)", procediéndose -incluso- a usar el término en el caratulado del expediente respectivo (como se ve también en estos autos), dicha vía, por su naturaleza, lejos está de constituirse en una "consulta", en el sentido del requerimiento de una simple información, opinión o consejo. El trámite causa un pronunciamiento, por lo que mal podría admitirse que el uso cotidiano e impropio de un nombre para designar cierto trámite, tenga la virtualidad de cambiar su naturaleza y efectos.--

Delimitada la procedencia y finalidad de ésta vía, corresponde analizar el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Art. 18 del C.P.C. para la viabilidad de este planteamiento. Ellos son: 1) La ejecutoriedad de la providencia de autos; y, 2) La mención por el requirente de la disposición normativa acerca de cuya constitucionalidad tiene duda, así como de los preceptos constitucionales que presume son vulnerados por aquella, expresando claramente los fundamentos de dicha duda.--

Debe señalarse que al tratarse de la constitucionalidad de una disposición legal atinente a honorarios profesionales, no es dable exigir razonablemente el cumplimiento del primer requisito de viabilidad señalado más arriba -providencia de "autos" ejecutoriada- dado que la solicitud de la regulación de los honorarios se resuelve directamente, sin llamarse "autos". Esto es, no existe el llamamiento de "autos".--

Con respecto al segundo requisito -fundamentación suficiente de la duda-, el mismo se halla cumplido en la especie, con los argumentos expuestos por el Tribunal requirente acerca de la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada. Dicho esto, paso a tratar el tema que nos ocupa.---

El Art. 29 de la Ley N° 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal", establece: *"En los juicios en que el Estado Paraguayo y sus entes citados en el Artículo 3° de la Ley N° 1535/99 "De Administración Financiera del Estado", actúe como demandante o demandado, en cualquiera de los casos, su responsabilidad económica y patrimonial por los servicios profesionales de abogados y procuradores que hayan actuado en su representación o en representación de la contraparte, sean en relación de dependencia o no, no podrán exceder del 50% (cincuenta por ciento) del mínimo legal, hasta cuyo importe deberán atenerse los jueces de la República para regular los honorarios a costa del Estado. Queda modificada la Ley N° 1376/88 "Arancel de Abogados y Procuradores", conforme a esta disposición".*-------

Considero que cuando las normas crean desigualdades ante casos similares, dando un tratamiento distinto a uno y otro, se infringe la garantía constitucional de igualdad, consagrada en el Art. 46 de la Carta Magna, que establece: *"Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios"*. Asimismo, el Art. 47, dispone: *"El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 1) la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen; 2) la igualdad ante las leyes..."*.------------------------------------

De tal garantía constitucional, se deduce que la igualdad jurídica consiste en que la ley debe ser igual para todos los que se encuentren en igualdad de circunstancias, y que no se puede establecer privilegios que concedan a unos lo que se niega a otros bajo las mismas circunstancias. En este aspecto, resulta oportuno traer a colación las palabras de Robert Alexy: *"Si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual"* (ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. España. 1993. Pág. 395).-------

En relación con el tema sometido a consideración de esta Sala, se puede percibir que la disposición legal objetada -Art. 29 de la Ley N° 2421/04- lesiona ostensiblemente la garantía constitucional de la igualdad ante la ley, al establecer que en el caso en que las costas se



CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "REG. HON. PROF. ABG. JORGE ALFONSO MIRANDA EN: ISIDORA BONIFACIA GUTIÉRREZ DE DUARTE C/ E.B.Y S/ RECONOCIMIENTO DE DERECHO Y OTROS". AÑO: 2020. N°: 992972.------------

impongan al Estado o a sus entes citados en el Art. 3° de la ley 1535/99, su responsabilidad económica y patrimonial por los servicios profesionales de todos los abogados intervinientes, no podrá exceder el 50% del arancel mínimo legal dispuesto por la Ley N° 1376/88 de honorarios de Abogados y Procuradores, hasta cuyo importe deben atenerse los jueces al regular los honorarios de aquellos.---

Si el Estado como persona jurídica debe litigar con un particular, lo debe hacer en igualdad de condiciones, y el hecho de resultar perdidoso, mal puede constituir una razón para reducir las costas del juicio, en detrimento del derecho de los profesionales intervinientes a percibir la retribución que por ley les es debida.--

Según Gregorio Badeni: "*...la igualdad que prevé la Constitución significa que la ley debe ofrecer iguales soluciones para todos los que se encuentran en igualdad de condiciones y circunstancias. Asimismo, que no se pueden establecer excepciones o privilegios que reconozcan a ciertas personas lo que, en iguales circunstancias, se desconozca respecto de otras...*". (Badeni, Gregorio. Instituciones de Derecho Constitucional. AD HOC S.R.L. pág. 256).---

En esa misma línea, señala Zarini que el concepto de igualdad debe tomarse en sentido amplio. No solo la igualdad ante la ley como expresa textualmente el Art. 46, sino en la vasta acepción con que la emplea Bidart Campos: "igualdad jurídica". Es decir, que no es sólo la igualdad ante el legislador que sanciona la ley, sino también ante todo acto normativo (decreto, resolución, ordenanza, etc.). Se extiende, además, a los otros campos de actuación del Estado (igualdad ante la Administración y ante la jurisdicción) y comprende, asimismo, la esfera privada (igualdad ante y entre particulares)...". (Zarini, Helio Juan, obra "Derecho Constitucional", Editorial Astrea, Bs. As. año 1992, Pág. 385).--

Las precedentes citas doctrinales sustentan nuestra tesitura, en el sentido de que la garantía de igualdad ante ley debe ser observada también por el Estado y sus entes en su relación con los particulares, no solo en el ámbito administrativo, sino también en el ámbito jurisdiccional. Contrariamente a lo dicho, la norma legal cuestionada propicia un trato privilegiado a favor del Estado y en perjuicio de los abogados que intervienen en las causas en las que aquél es parte, ya sea como demandante o demandado.--------------------------------

Por los fundamentos que anteceden, considero que corresponde declarar la inconstitucionalidad del Art. 29 de la Ley N.° 2421/04 en este caso, por ser violatorio de la garantía constitucional de la igualdad consagrada en los Arts. 46 y 47 de la Constitución. **VOTO EN ESE SENTIDO**.---

A su turno, el **Doctor VÍCTOR RÍOS OJEDA** dijo: ---

1. Por A.I. N° 321 de fecha 10 de noviembre de 2020, dictado por el Tribunal de Apelación en lo Laboral,Primera Sala, de la Capital, se ordenó la remisión de los autos "**REG. HON. ABOG. JORGE BONIFACIA GUTIERREZ DE DUARTE C/ E.B.Y S/ RECONOCIMIENTO DE DERECHO Y OTROS**", a la Corte Suprema de Justicia. ---

2. La citada remisión, dice el fallo, fue realizada en virtud a lo establecido en el art. 18 inc. a) del Código Procesal Civil, a efectos de que ésta Sala de la Corte se expida sobre la

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

constitucionalidad o no del artículo 29 de la ley 2421/04, disposición que el Tribunal considera aplicable al caso de Regulación de Honorarios arriba referido.-------------------------------------

3. El articulo 18 del Código Procesal Civil, establece cuanto sigue: ***"Facultades ordenatorias e instructorias.*** *Los jueces y tribunales podrán, aun sin requerimiento de parte:* ***a)*** *remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada la providencia de autos, a los efectos previstos por el artículo 200 de la Constitución, siempre que, a su juicio, una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales...".*-----------

4. En primer lugar, la norma de remisión contenida en el artículo 18 inciso a) del Código Procesal Civil, que faculta la elevación de los autos a la Corte a los efectos previstos en el Artículo 200 de la Constitución, se refiere, en realidad, a la Constitución dictada en el año 1967 que a la fecha se encuentra total y absolutamente derogada. Cabe aclarar que el propio artículo 200 de la Constitución de 1967 tampoco hacia referencia a la vía de la consulta constitucional, contemplando únicamente la acción y excepción de inconstitucionalidad. Es decir, *"el artículo 18 inciso a) hace una remisión a una Constitución derogada que en su propio contenido desconoce la existencia de la vía que motiva la remisión en primer lugar*[1]*."* Al derogare la Constitución de 1967, el mencionado art. 18 inc. a) del CPC quedo automáticamente sin el más mínimo sustento en nuestro Estado Constitucional y Democrático que no ha valido estas dos normas (Constitución de 1967 y art. 18 inc. a del CPC) aprobadas en plena dictadura.--

5. El Artículo 137 de la Constitución Nacional vigente, es claro en cuanto a la prelación de las normas jurídicas, y contundente al determinar que ***carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en ella.***-----------------------

6. En cuanto a la administración de justicia, el Artículo 247 de nuestra carta magna, al tiempo de señalar que el poder judicial **en todas sus instancias** es el custodio de la misma, le atribuye la función de interpretar, cumplir y hacerla cumplir. Es importante también agregar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que los Estados **no solo deben realizar el control de constitucionalidad, sino también el de convencionalidad**, *"evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes..."*[2] estableciendo, finalmente, que el control de convencionalidad recae en *"cualquier autoridad pública y no solamente el Poder Judicial"*[3].----

7. Respecto al caso sometido a estudio - consulta constitucional, las leyes dictadas con posterioridad a la Constitución del año 1992, carecen de regulación sobre el tema. Establecida nuestra tesis de carencia normativa para el planteamiento oficioso del control de

[1] En la Carta Magna del año 1.967, encontramos por primera vez regulado de forma expresa el control constitucional, concretamente en su artículo 200. El mismo rezaba cuanto sigue: "La Corte Suprema de Justicia tendrá facultad para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución, en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a ese caso. El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Corte Suprema de Justicia, y por excepción en cualquier instancia, y se elevarán sus antecedentes a dicha Corte. El incidente no suspenderá el juicio, que proseguirá hasta el estado de sentencia". - Ortiz Rodríguez, J. F. (2017). Control Constitucional - la consulta constitucional. Revista Jurídica De La Universidad Americana, 5(1).Recuperado a partir de https://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/revistajuridicaua/article/view/171.

[2] Corte IDH. Sentencia del 24 de noviembre de 2006. Caso Trabajadores Cesados del Congreso Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo Reparaciones y Costas.

[3] Corte IDH. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Fondo y Reparaciones y Costas. Caso Gelman vs. Uruguay.



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "REG. HON. PROF. ABG. JORGE ALFONSO MIRANDA EN: ISIDORA BONIFACIA GUTIÉRREZ DE DUARTE C/ E.B.Y S/ RECONOCIMIENTO DE DERECHO Y OTROS". AÑO: 2020. N°: 992972.------------



constitucionalidad -mal denominada *consulta constitucional*[4]- cabe ahora preguntarse ¿qué camino debe seguir un juzgador ante la situación de tener que resolver un litigio al que resulta aplicable una norma que considera inconstitucional? La respuesta se encuentra establecida en la norma fundamental y es coherente con todo nuestro diseño constitucional. La interpretación de normas constitucionales y convencionales es una labor que compete a todos los órganos del Poder Judicial, y a todas las autoridades con competencia para aplicar normas jurídicas, no es competencia única y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia, que sí tiene la facultad de declarar la inaplicabilidad de las normas y la nulidad de las resoluciones judiciales (Artículos 259 numeral 5 y 260 de nuestra Carta Magna).----------------------------------

8. Néstor Pedro Sagües, enseña que la interpretación por parte de todos los miembros del Poder Judicial, se corresponde con la dimensión "constructiva" del Control de Constitucionalidad. En ese sentido, expresa que *"...en rigor de verdad, en este trabajo, todos los jueces son jueces constitucionales... ningún juez podría darse el lujo de hacer funcionar una norma subconstitucional, prescindiendo del enfoque constitucionalista de esa misma norma. Es decir, que le toca, inevitablemente, interpretarla, adaptarla, conformarla, armonizarla, rescatarla, reciclarla y aplicarla, según la Constitución"*[5].-------------------------------

9. Juan Carlos Mendonca, concretamente afirmó: *"Hoy día, bajo la vigencia de la Constitución de 1992, la cuestión quedó resuelta en el sentido apuntado: a favor de la competencia de todos los órganos jurisdiccionales para hacer la interpretación de la Constitución, como integrantes del Poder Judicial. O sea que la facultad de control es compartida en este caso por la Corte Suprema de Justicia con los demás órganos jurisdiccionales"*[6].--

10. Puntualmente, respecto de esta norma, también, Juan Carlos Mendonca, advertía que: *"...la norma consagra dos principios: 'el de la lex superior', al declarar que la Constitución es la ley suprema de la República; y el principio de 'jerarquía', al establecer el orden de prelación de los instrumentos normativos, que lleva la consecuencia de que la norma más débil cede ante la norma más fuerte. En lo cual consiste finalmente, el principio de lex superior"*[7].----------

11. El principio de supremacía constitucional *"postula que todo el complejo normativo jurídico se organiza en base a un orden de prelación de normas que necesariamente debe ser respetado a fin de evitar contradicciones internas que hagan colapsar el sistema. Según el modelo adoptado (o si se prefiere, adaptado) por la República del Paraguay, es la Corte*

Eugenio Jiménez R.
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

[4] *"No es una consulta que el Juez o Tribunal formula a la Corte Suprema de Justicia. Es un sometimiento oficioso de una cuestión constitucional; es decir, un sometimiento de oficio a la Corte Suprema de Justicia en una cuestión en que la norma aplicable a la solución del conflicto puede ser inconstitucional"* Mendonca, J.C. (2007). Cuestiones constitucionales (p.86). Asunción: Litocolor S.R.L.

[5] 6 Empalmes entre el control de constitucionalidad y el de convencionalidad. La "Constitución Convencionalizada". Néstor Pedro Sagües. Librotecnia. Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Santiago de Chile. 2014.

[6] Algunos problemas constitucionales. Juan Carlos Mendonca. Intercontinental Editora. 2011. Pág. 47.

[7] La interpretación Literal en el Derecho. Juan Carlos Mendonca. Intercontinental. Año 2016. Pág. 85.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Suprema de Justicia la encargada final de velar por el respeto y el mantenimiento de dicho orden."[8].--

12. Pablo Villalba Bernié, ha dicho de manera lúcida que *"La noción de supremacía constitucional es uno de los puntos angulares sobre los que reposa el ordenamiento jurídico, implicando reconocer a la Constitución como norma fundamental del Estado, ubicada en la cima de la pirámide jurídica, todo el ejido legal estructurado alrededor del imperio de la Constitución, nada por sobre ella, todo dentro de ella. Trasluce erigir a la Constitución en fuente y fundamento del orden legal, cuya misión fundamental consiste en regular la vida humana en sociedad"*[9].--

13. Finalmente, el Dr. Manuel Ramírez Candia, sin duda, ya expresó con anterioridad la tesis que hoy sostenemos, al referir que: *"...para dejar de aplicar una norma que se considera inconstitucional no se requiere que previamente sea declarada su inconstitucionalidad, pues el magistrado tiene la obligación de fundar su fallo, en primer lugar, en la Constitución, por lo que de encontrar una antinomia entre la Constitución y la ley, debe proceder a la aplicación de la Constitución, en aplicación al criterio de jerarquía. Esto implica que el magistrado podrá dejar de aplicar la ley que reputa inconstitucional, por el criterio de jerarquía como mecanismo de resolución de antinomia, sin necesidad de requerir la declaración de inconstitucionalidad por vía de la Consulta"*[10].--

14. En definitiva, en todo proceso, el juzgador, cualquiera fuera su instancia, al advertir la incompatibilidad de un acto normativo cualquiera aplicable al caso, con principios, derechos y garantías constitucionales; deberá **-por el principio de jerarquía-** aplicar directamente la Constitución o los Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales aprobados y ratificados por el Paraguay, es decir, todos los jueces y todas las juezas de la República deben ejercer los controles de constitucionalidad y convencionalidad de las leyes. Con ello se satisface igualmente el mandato del artículo 256 de la norma fundamental, que, con claridad y, en primer término, expresa: ***"Toda sentencia judicial debe estar fundada en esta Constitución..."***.—

15. En consecuencia, ante la falta de normas que estipulen la vía de consulta como mecanismo de control de constitucionalidad y en atención a las facultades interpretativas y de aplicación con que cuentan todos los jueces de la República, la pretensión esbozada por el Tribunal de Apelación en lo Laboral, Primera Sala de la Capital, debe ser rechazada por improcedente.--

A su turno, el **Doctor JIMÉNEZ ROLÓN** dijo: Se plantea en el presente caso el control oficioso de constitucionalidad del art. 29 de la Ley 2421/04, el cual dispone: *"En los juicios en que el Estado Paraguayo y su entes citados en el Artículo 3° de la Ley N° 1535/9 De Administración Financiera del Estado", actúe como demandante o demandado, en cualquiera de los casos, su responsabilidad económica y patrimonial por los servicios profesionales de abogados y procuradores que hayan actuado en su representación o en representación de la contraparte, sean en relación de dependencia o no, no podrán exceder del 50% (cincuenta por ciento) del mínimo legal, hasta cuyo importe deberán atenerse los jueces de la República para regular los honorarios a costa del Estado. Queda modificada la Ley N° 1376/88 "Arancel de Abogados y Procuradores", conforme a esta disposición."*.--

[8] Amaya, J. A. (2014). La Jurisdicción Constitucional. Asunción, Paraguay: La Ley Paraguaya. Pág.88.

[9] Villalba Bernié, Pablo, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, La Ley Paraguaya, Asunción, 2014, Pág. 26.

[10] Control de Constitucionalidad. Manuel Ramírez Candia. Arandurá. 2019. Pág. 75



CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "REG. HON. PROF. ABG. JORGE ALFONSO MIRANDA EN: ISIDORA BONIFACIA GUTIÉRREZ DE DUARTE C/ E.B.Y S/ RECONOCIMIENTO DE DERECHO Y OTROS". AÑO: 2020. N°: 992972.-------------

Preliminarmente, caben algunas consideraciones acerca de la distribución de competencia en materia de control de constitucionalidad.---

Así pues, la declaración de inconstitucionalidad es competencia exclusiva de la Sala Constitucional, *ex* Artículo 260 de la Constitución y Artículo 11 de la Ley 609/95; o del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, *ex* Artículo 259 de la Constitución y Artículo 3 de la Ley 609/95.Consecuentemente, en el sistema normativo nacional, las demás instancias judiciales no tienen atribución para tal declaración.---

Luego, para situaciones en que otro órgano jurisdiccional cuestione la constitucionalidad de una norma inferior que deba aplicar a un caso concreto, está prevista la facultad reconocida por el Artículo 18 literal "a" del Código Procesal Civil. Este remedio, denominado coloquial o doctrinariamente "consulta" de constitucionalidad, expresamente permite la remisión, aún sin requerimiento de parte, a la máxima instancia judicial con competencia material, a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma inferior que deba ser aplicada y que resulte contraria a las reglas constitucionales. Es decir, consiste en un pedido, un requerimiento, oficiosamente provocado, para que se juzgue, directamente, la constitucionalidad de la norma cuestionada. Al ser así, dicha potestad no puede -ni debe- ser confundida con una solicitud de una opinión consultiva o un dictamen no vinculante. La interpretación de la doctrina es coincidente: *"La 'consulta' constituye en realidad, en estos casos, un sometimiento ex oficio que hace el tribunal incompetente, al tribunal competente, para que quede establecido por este si la ley invocada al caso es constitucional o inconstitucional, de manera que, si resulta lo segundo, el tribunal incompetente pueda exonerarse de su aplicación"* (MENDONÇA, Juan Carlos. 2000. La garantía de inconstitucionalidad. Primera Edición. Asunción: Litocolor. p. 85).--------------------------------------

Es cierto, por otro lado, que existen opiniones contrarias a la vigencia de la facultad oficiosa prevista en el Artículo 18 literal "a" del Rito Civil, dentro del sistema nacional de control constitucional. Sin embargo, dichas opiniones disímiles no se ajustan a la interpretación legislativa que debe imperar para dilucidar la cuestión.---

Ciertamente, las normas infraconstitucionales pierden vigencia como consecuencia de la actividad legislativa, que puede consistir en abrogación o derogación, empleadas explícita o implícitamente. De manera que, fuera de estos supuestos, aquellas normas persisten dentro del sistema jurídico nacional. Esta aclaración es necesaria para comprender la subsistencia material de la norma de remisión mencionada.--

En efecto, la Constitución de 1992 no ha derogado, ni mucho menos abrogado, expresa o tácitamente, el referido Artículo 18 literal "a" del Código Procesal Civil, dado que no se produjo su exclusión, en sentido técnico, del ordenamiento positivo. Ni siquiera puede -en buen Derecho- cuestionarse la operatividad de la remisión que viabiliza el control oficioso de constitucionalidad.---

Al respecto, cabe precisar que el carácter operativo de cualquier remisión debe ser analizada a la luz del contenido de la norma objeto de ésta. La doctrina, al estudiar supuestos análogos, ha advertido: *"[...] las remisiones a enunciados derogados por dicha Ley no han de ser entendidas de forma estática, sino dinámica: hay que entender que el objeto de dichas remisiones no son los enunciados derogados, sino los enunciados que están contenidos en la propia Ley y que regulan los mismos casos que los enunciados derogados"* (HERNÁNDEZ MARÍN, Rafael. 2002. *Introducción a la teoría de la norma jurídica*. Segunda Edición. Madrid: Marcial Pons. p. 336). Ergo, si la Ley Fundamental vigente tiene un contenido semejante a la Carta Magna anterior, es perfectamente posible entender que la remisión de la norma de

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

inferior jerarquía posee una justificación constitucional todavía suficiente y, en mayor medida, no ha perdido operatividad.---

De admitir la tesis contraria, se estaría desvirtuando por completo el dinamismo del ordenamiento positivo infraconstitucional, que postula la validez de las normas según puedan ser deducidas de la norma fundamental vigente, y no por su textualidad. La doctrina enseña: *"De acuerdo con el criterio de deducibilidad, una norma pertenece al sistema cuando es consecuencia lógica (es deducible de) las normas pertenecientes al sistema."* (BULYGIN, Eugenio y MENDONÇA, Daniel. 2005. Normas y Sistemas Normativo. Primera Edición. Madrid: Marcial Pons. p. 47).--

Luego, es innegable que la remisión contenida en la citada norma del Código de Formas no se dirige de manera estática al Artículo 200 de la Constitución de 1967, sino que se orienta especial y específicamente a la atribución allí consagrada. En el artículo aludido se regulaba, obviamente, la facultad de la Corte Suprema de Justicia para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y disponer su inaplicabilidad, en cada caso concreto y con efectos *inter partes*; también se reglamentaba las vías para peticionar tal garantía.--

Tal disposición de la Constitución de 1967 fue reemplazada y recogida en los Artículos 132, 259 y 260 de la Constitución de 1992. Estos enunciados normativos conservan el sustrato del anterior; es decir, tratan sobre la facultad de la Corte Suprema de Justicia de ejercer el control sobre la constitucionalidad -entre otros- de las normas jurídicas, sus efectos y las vias para pedir su declaración. Esta circunstancia evidencia que, en puridad, no existió alteración sustancial del contenido en el nuevo texto constitucional.--

Además, el Artículo 132 de la Carta Magna de 1992 valida de manera implícita las disposiciones preexistentes del Código Procesal Civil, al permitir que la garantía de la inconstitucionalidad sea reglamentada por la ley. Efectivamente, nadie discute la vigencia y la aplicabilidad del proceso especial de impugnación de la inconstitucionalidad previsto en el Código Procesal Civil, por vía de la excepción o de la acción; por lo que tampoco puede discutirse la operatividad de la facultad oficiosa reconocida en el mismo Código.----------------

De hecho, en el afán de adecuar el texto del Código Procesal Civil al diseño constitucional vigente, el legislador dictó la Ley 600/95, en virtud de la cual se derogó la única disposición que entendió como incompatible con el sistema de control de constitucionalidad instaurado por la Constitución de 1992; es decir, el Artículo 582 del referido Código, que permitía a los jueces ordinarios declarar la inconstitucionalidad de las normas en los juicios de amparo. La citada Ley, en su versión modificada, emplea un mecanismo análogo a la facultad establecida en el Artículo 18 literal "a" del Código Procesal Civil, para casos en que fuere necesario verificar la constitucionalidad de una norma para decidir sobre el amparo.-----------

En suma, todas las normas del Código Procesal Civil, relativas a la tramitación de la garantía de la inconstitucionalidad, se encuentran vigentes, excepto aquellas que fueron expresamente modificadas o derogadas, con miras a resguardar el nuevo modelo de control de constitucionalidad. Al ser así, la remisión mencionada resulta operativa dentro del sistema jurídico nacional, por cuanto existen enunciados en la Constitución de 1992 que justifican su aplicabilidad.--

Luego, se pone a consideración la existencia de un sistema difuso de control de constitucionalidad de las normas, a criterio de este Magistrado, ello no condice con el sistema de control de constitucionalidad vigente, ni armoniza con la interpretación sistemática de la Constitución; específicamente los arts. 132, 259 y 260 y su relación con nuestro ordenamiento procesal, los arts. 18, lit a), 538 ss. y 550 ss. del Código Procesal Civil y los arts. 11, 12 y 13 de la Ley 609/95, que determinan la competencia de la Corte Suprema de Justicia para declarar la inconstitucionalidad de las normas y resoluciones judiciales.-----------------------

La garantía de inconstitucionalidad se regula en tres artículos de la Constitución. En primer lugar, tenemos el art. 132, en virtud del cual se establece esta garantía de manera extensa; esto es, en lo referente a la regulación del órgano competente para su estudio y tratamiento, y la delegación de la función de establecer las correspondientes


CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "REG. HON. PROF. ABG. JORGE ALFONSO MIRANDA EN: ISIDORA BONIFACIA GUTIÉRREZ DE DUARTE C/ E.B.Y S/ RECONOCIMIENTO DE DERECHO Y OTROS". AÑO: 2020. N°: 992972.------------

reglamentaciones, al legislador. El citado artículo, textualmente expresa: *"La Corte Suprema de Justicia tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales, en la forma y con los alcances establecidos en la Constitución y en la ley"*.---

Dicha disposición, por supuesto, debe ser leída e interpretada en concordancia con el segundo enunciado fundamental, el art. 259, que, en su numeral 5, entre las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, estatuye la de *"conocer y resolver sobre inconstitucionalidad"*. Correspondiente con ello, fue dispuesta la organización en Salas de este órgano, instaurando a tal efecto una Sala especializada, mediante el art. 258 que ordenó: *"La Corte Suprema de Justicia estará integrada por nueve miembros. Se organizan en salas, una de las cuales será constitucional"*.---

Finalmente, tenemos al art. 260, el cual estableció de manera específica los deberes y atribuciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema, en los siguientes términos: *"1) Conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto y en fallo que solo tendrá efecto con relación a ese caso; y 2) Decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución. El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por vía de la excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte"*.-------------------

De los textos constitucionales transcriptos surge palmariamente que el control de constitucionalidad que previó nuestra norma fundamental emplea un sistema que concentra dicha competencia en la máxima instancia judicial. En efecto, según una interpretación literal de los enunciados precedentes, la Corte Suprema de Justicia -actuando en pleno- y la Sala Constitucional, son los únicos órganos que tienen la competencia para declarar la inconstitucionalidad de leyes, demás instrumentos normativos y resoluciones judiciales.--------

En este mismo sentido, este Magistrado ya ha dicho que, conforme con los arts. 259 y 260 de la Constitución, y en concordancia con los arts. 3 y 11 de la Ley 609/95, la declaración de inconstitucionalidad es competencia exclusiva de la Sala Constitucional, o del Pleno de la Excma. Corte Suprema de Justicia. En nuestro esquema normativo, las demás Salas no tienen competencia para tal declaración y tampoco lo tienen los órganos de inferior jerarquía, conforme con el literal "p" del citado art. 3 y los arts. 14 y 15 de la Ley 609/95; pues ninguna norma constitucional -ni legal- les otorga competencia para ello. (Acuerdo y Sentencia N° 103 de fecha 20 de mayo de 2020, dictado por la Sala Constitucional).-----------------------------------

Además, efectuando una interpretación sistémica, podemos afirmar que, si la facultad de revisar la constitucionalidad de las normas pudiera recaer en jueces ordinarios de jerarquía inferior a la Corte Suprema de Justicia, la vía de la excepción de inconstitucionalidad prevista en el art. 260 de la Carta Magna y los arts. 538 a 549 del Código Procesal Civil, quedaría privada de toda finalidad y eficacia dentro del sistema normativo procesal y de control de constitucionalidad. Ello supondría que interponer la excepción de inconstitucionalidad no resulte necesario, ya que los juzgadores, de todas las instancias, podrían ejercer el control de constitucionalidad de todas las normas aplicables a la resolución de los casos que se les plantean, incluso sin instancia de parte y sin alegación de una lesión constitucional, lo cual es palmariamente inadmisible.--

Asimismo, debemos recordar que mediante la garantía de inconstitucionalidad se controlan los actos normativos de los demás poderes del Estado. Es decir, se verifica la

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

actividad legislativa ejercida por el Poder Legislativo y los actos de gobierno, efectuados por el Poder Ejecutivo, cuando crea o dicta actos normativos, a través de cualquiera de sus órganos, que puedan resultar lesivos de derechos consagrados constitucionalmente. Por dicho motivo se ha dicho que *" el control centralizado evidencia una concepción permeada de un enorme respeto al principio de separación de poderes"* (TORRES KIRMSER, José R.; FOSSATI LOPEZ, Giuseppe. 2022. *"La excepción de inconstitucionalidad y su relación sistemática con la consulta constitucional".* 1ra Ed. Asunción: La Ley Paraguaya. P.18). En efecto, esto se traduce -con suma lógica- en que, la facultad de ejercer el control constitucional y, por ende, el control inter poderes debe ser reservada a quienes ejercen la máxima autoridad, pues se trata no solamente de una tarea jurisdiccional sino también de control político, que se ejerce en razón del principio de separación de poderes. Los jueces ordinarios no tienen potestad para ejercer este control, porque si bien conforman el Poder Judicial, no son parte de la Corte Suprema de Justicia, a quien la Constitución les reserva esta atribución de manera exclusiva.--

Entonces, teniendo como premisa básica que los órganos jurisdiccionales ordinarios no tienen competencia para declarar la inconstitucionalidad de instrumentos normativos o resoluciones judiciales, surge la interrogante de cuál es la interpretación y el alcance que se debe dotar a los arts. 137, 247 y 256 de la Constitución y 15, literal "b" del Código Procesal Civil.---

Ciertamente, los jueces tienen el deber de fundar sus resoluciones en la Constitución, conforme con lo dispuesto en el segundo párrafo del art. 256 de la Constitución y el art. 15, lit. "b" del Código Procesal Civil, previamente citados. Este último establece: *"Deberes. Son deberes de los jueces, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Organización Judicial [...] b) fundar las resoluciones definitivas e interlocutorias, en la Constitución y en las leyes, conforme a la jerarquía de las normas vigentes y al principio de congruencia, bajo pena de nulidad".*---

La obligación aludida es indiscutible, no obstante, dichas normas no pueden ser interpretadas aisladamente y sin considerar el resto del sistema de control de constitucionalidad vigente. Dicho deber no supone que los jueces ordinarios se encuentren facultados a declarar la inconstitucionalidad de las leyes y disponer su inaplicabilidad, o mejor dicho que los mismos compartan el ejercicio del control constitucional con la Sala Constitucional o la Excma. Corte Suprema de Justicia.---

En realidad, el deber que se enuncia de fundar los fallos en la Constitución, no otorga competencia a los jueces ordinarios para ejercer propiamente el control constitucional, sino que reafirma el rol de intérprete. Los jueces, sin importar su jerarquía, interpretan los textos constitucionales junto con la Corte Suprema de Justicia, en el marco de su actividad jurisdiccional, pero no pueden ejercer el control constitucional en sentido estricto.-----------------

El juez ordinario puede ejercer la actividad interpretativa respecto de un enunciado constitucional o incluso determinar la inteligencia del propio texto constitucional cuando debe ser aplicado al conflicto de manera directa. Empero esa labor jurisdiccional no puede, en ningún caso, exceder los límites de su propia competencia: puede analizar la contraposición de una norma de inferior jerarquía e interpretar la Constitución, pero no puede declarar su inaplicabilidad. Por lo demás, cuando el juzgador ordinario dilucida que la ley que debe aplicar contraviene la norma fundamental, puede, facultativamente, excitar la vía oficiosa prevista en el Art. 18 del Código Procesal Civil, para obtener un pronunciamiento de la máxima instancia jurisdiccional al respecto, y mediante tal pronunciamiento justificar la inaplicación de la ley.---

Claramente, que un juez ordinario considere que una norma es inconstitucional, no supone que ésta lo sea. El juzgamiento o la declaración de inconstitucionalidad debe hacerlo la Corte Suprema de Justicia. Ello, porque la inaplicabilidad de una norma, que forma parte del ordenamiento jurídico vigente, por inconstitucional solo puede obtenerse por efecto de la declaración.---


CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "REG. HON. PROF. ABG. JORGE ALFONSO MIRANDA EN: ISIDORA BONIFACIA GUTIÉRREZ DE DUARTE C/ E.B.Y S/ RECONOCIMIENTO DE DERECHO Y OTROS". AÑO: 2020. N°: 992972.-----------

Esta disquisición ya ha sido atendida por la más autorizada doctrina nacional, quien, en el marco del problema del control en la aplicación e interpretación de la norma constitucional, ha referido que todos los órganos jurisdiccionales se hallan facultados para aplicar de manera directa un precepto constitucional operativo, con lo cual se satisface el deber de basar la resolución en la norma fundamental, pero que, a su vez *"[...] se requiere sometimiento oficioso a la Corte **cuando un precepto ordinario** aplicable a la solución del litigio se opone a un precepto constitucional, porque los **magistrados inferiores no están facultados a declarar la inconstitucionalidad del precepto ordinario**, que es un problema vinculado a la génesis de la sentencia, **que debe ser previamente dilucidado por el órgano competente**"* (MENDONÇA, Juan Carlos. 2011. *Algunos Problemas Constitucionales*. 1ra Ed. Asunción: Intercontinental. pp. 42/43).---

Esta exégesis permite comprender el porqué del Art. 247 de la Constitución que reza: *"El Poder Judicial es el custodio de esta Constitución. La interpreta, la cumple y la hace cumplir [...]"*. Se atribuye, pues, a todos los órganos del Poder Judicial la custodia, interpretación, y el deber de dar vigencia a la Constitución y los derechos allí consagrados, pero claro está, cada una de estas facultades se ejerce a través de los órganos correspondientes y según sus respectivas competencias.--

El control constitucional ejercido por la máxima instancia judicial en virtud a los arts. 132, 259 inc. 5) y 260 de la Constitución, es una actividad sumamente distinta a la de interpretar un texto constitucional que se debe aplicar de forma directa a una controversia judicial o bien, interpretar las normas conforme con la Constitución, adecuando la norma al marco constitucional. Así lo ha entendido nuestra más autorizada doctrina: *"Esta forma de cuestión constitucional es la que se conoce con el nombre de 'inteligencia de cláusula constitucional', es decir, de interpretación de una disposición de la propia Constitución. En efecto, cuando se controvierte la interpretación de uno de sus artículos, lo que se hace es discutir substancialmente el alcance y sentido que tiene, con el objeto de determinar con qué alcance y sentido debe ser aplicado."* (MENDONÇA, Juan Carlos. Op. Cit. P.45).---------------------------

En cualquier otro caso en que el enunciado normativo no haya sido revisado por la máxima instancia judicial y declarado inconstitucional, el juzgador se encuentra habilitado a aplicar la norma, incluso efectuando una interpretación conforme según su criterio.--------------

Luego, el criterio interpretativo de *lex superior*, como fundamento para admitir que los órganos ordinarios inapliquen normas que consideran contrarias a la Carta Magna, es insuficiente para resolver un problema de la inconstitucionalidad de las normas. La diversidad de interpretaciones sobre la inconstitucionalidad de una norma puede llevarnos a una situación permanente de inseguridad jurídica en donde la vigencia y la estabilidad de la ley o de la aplicabilidad de normas constitucionales quede a discreción del juez ordinario en cada caso concreto.---

Por este motivo, nuestra Constitución reservó dicho control a la máxima instancia judicial. El diseño de verificación de constitucionalidad que hemos detallado en los párrafos superiores conforma la esencia misma de la división de poderes, cuyo control se ejerce a través de los mecanismos que la propia Constitución instaura a favor de cada uno de ellos. En el caso del Poder Judicial, la garantía de inconstitucionalidad, por excelencia, es el *"mecanismo"* de control reservado a su máxima autoridad, como ya lo hemos referido al hablar del componente político de esta garantía.---

Esto no quiere decir que se niega el valor normativo de la Carta Magna. La jerarquía de normas debe ser reconocida y salvaguardada, pero el criterio interpretativo de *lex superior* no

Eugenio Jiménez R.
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

puede soslayar los mecanismos de control constitucional estatuidos por nuestra ley fundamental.--

Esta conclusión, también ha sido alcanzada por la más autorizada doctrina nacional al referir que: *"[...] una cosa es el principio de supremacía constitucional y otra la individualización de los mecanismos de control concreto de compatibilidad de la norma de inferior jerarquía con la Constitución, así como la identificación del órgano competente a tal efecto. En efecto, nuestro sistema requiere que la sentencia esté fundada conforme con la Constitución y la ley, pero no predispone un control difuso, por el cual todos los juzgadores puedan indiscriminadamente verificar la compatibilidad de la ley con la Constitución. En principio - con salvedad del mecanismo de consulta previsto en el artículo 18 inciso a) del Código Procesal Civil- el juez debe fundamentar su decisión en la ley, pero no verificar su constitucionalidad: este temperamento está reservado a las partes, a las que el ordenamiento garantiza los mecanismos de la acción y de la excepción como vías para provocar el control."* (TORRES KIRMSER, José R.; FOSSATI LÓPEZ, Giuseppe. Op. Cit.. Pp.170/171).--------------------------------

Delimitada, pues, la procedencia de esta vía, así como la finalidad de la misma; y deslindadas las cuestiones de competencia, debemos proceder al estudio de la constitucionalidad del art. 29 de la Ley 2421/04, en cuanto establece una limitación relativa a la regulación de honorarios profesionales de los abogados que hayan desempeñado su labor en juicios donde el Estado o sus entes sean parte.--

El art. 29 de la Ley 2421/04 es aplicable al caso de autos, ya que el solicitante, Abogado Abogado Jorge Alfonso Miranda, pretende el justiprecio de sus honorarios por los trabajos realizados en el juicio de reconocimiento de deuda promovido por Isidora Bonifacia Gutierrez, contra la Entidad Binacional Yacyretá (EBY). El solicitante de la regulación de honorarios actuó en representación de la parte actora y, en consecuencia, se ve afectado por la disposición del art. 29 de la Ley 2421/04.--

Se ha excitado el control constitucional de la citada norma, con fundamento en el principio de igualdad, consagrado en los arts. 46 y 47 de la Constitución.------------------------------

Recordemos que el principio de igualdad posee dos dimensiones: la igualdad formal, jurídica o *de iure* y, la igualdad material, sustancial o, de hecho. La primera de ellas, se proyecta en diversas facetas: a) igualdad en la norma jurídica general, obligando al creador de la norma a no efectuar distinciones arbitrarias o irrazonables; b) igualdad frente a la norma jurídica, vinculado de este modo al órgano encargado de aplicarla; y, c) igualdad de derechos, significando que todas las personas son titulares, por igual, de determinados derechos, calificados como derechos humanos. La igualdad de hecho atiende a las condiciones de los sectores o grupos de personas, que sean social, económica o culturalmente menos favorecidos, e impone al Estado, mediante la realización de acciones positivas, el deber de remover los obstáculos que impidan a tales personas un ejercicio real y efectivo de sus derechos o gozar de una igualdad de oportunidades (DIDIER, María Marta. 2012. *El principio de igualdad en las normas jurídicas*. Buenos Aires: Marcial Pons. pp. 35/36).------------------------

La consulta que se plantea se refiere a la primera de las dimensiones del principio de igualdad, el de igualdad jurídica. La igualdad exige que se trate del mismo modo a quienes se encuentran en iguales situaciones, y, concomitantemente, implica el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias (BIDART CAMPOS, Germán. 1992. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Editorial Ediar. p. 259). Desde esta perspectiva, el principio de igualdad se transforma en un mandato que impone al Estado el deber de respetarlo tanto en la formulación como en la aplicación de normas.---

El Tribunal Constitucional Español explica que: *"El principio de igualdad que garantiza la Constitución opera en dos planos distintos. De una parte, frente al legislador o frente al poder reglamentario, impidiendo que [...] se otorgue relevancia jurídica a circunstancias qué, o bien no pueden ser tomadas nunca en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, incluirlas,*





CONSULTA CONSTITUCIONAL EN: "REG. HON. PROF. ABG. JORGE ALFONSO MIRANDA EN: ISIDORA BONIFACIA GUTIÉRREZ DE DUARTE C/ E.B.Y S/ RECONOCIMIENTO DE DERECHO Y OTROS". AÑO: 2020. N°: 992972.------------

incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria. En otro plano, en el de aplicación, la igualdad ante la ley obliga a que ésta sea aplicada de modo igual a todos aquellos que se encuentran en la misma situación" (STC 144/1988, citado en DIDIER, María Marta. Op Cit. p. 37).--

El principio de igualdad es por demás complejo, por lo que, en numerosos casos, admite tanto *equiparar como diferenciar*, existiendo al respecto libertad de configuración para el legislador, quién debe legislar en base a las circunstancias del caso. Por ello, no toda distinción de trato puede considerarse violatoria del principio de igualdad, y no todo tratamiento igualitario, que ignore diferencias relevantes, puede estar conforme con éste.--------------------

Pero esa libertad legislativa a la que aludimos no es absoluta. Se encuentra limitada por la exigencia de que tales distinciones sean razonables, no sean arbitrarias, o no concedan privilegios indebidos. Debe existir, en otras palabras, una justificación objetiva y razonable. Dicha exigencia vincula a las diferenciaciones o distinciones legales con el principio de razonabilidad, aquel principio que impone la adecuación de las normas inferiores a los principios dogmáticos de la propia Constitución.--

En ese sentido, la doctrina ha referido que: *"Es razonable todo acto que no se traduzca en la violación de la Constitución, o en la desnaturalización de sus preceptos. La razonabilidad de un acto está condicionada a su adecuación a los principios del sentido común constitucional en orden a la justicia, moderación y prudencia que ella establece. Es así que un acto puede ser formalmente constitucional, pero esencialmente inconstitucional cuando su contenido no guarde la debida proporción con las circunstancias que lo motivan, o cuando no responda a una finalidad constitucional de bien común"* (BADENI, Gregorio. 2006. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo I. Buenos Aires: La Ley. p. 120). La proporcionalidad a la que se refiere el autor, exige que los medios empleados -que en este caso son medios normativos- sean idóneos y adecuados al fin perseguido con la toma de la medida de autoridad.----------------------

Pero precisamente son esos los principios que se ven quebrantados con el art. 29 de la Ley 2421/04. Para justificar la limitación del justiprecio de honorarios en un 50%, la norma toma como único elemento discriminante la calidad de parte del Estado o sus entes. Dicha limitación, o privilegio al Estado, aparece aquí como una medida desproporcionada e irrazonable porque, en esencia, impone remuneraciones diferentes para trabajos sustancialmente idénticos a cualquier otro. La limitación en cuestión, por lo demás, incluso omite toda consideración de los parámetros establecidos en la Ley Arancelaria de Honorarios de Abogados y Procuradores: sin importar la mayor o menor complejidad o calidad de los trabajos, impone un porcentaje único, tasado en la mitad de lo que correspondería, mínimamente, en cualquier juicio.---

Dicha determinación no resiste al menor análisis constitucional de razonabilidad, pues no se advierte un criterio razonable u objetivo que permita justificar la reducción de un justiprecio, por el solo hecho de litigar contra el Estado o sus entes. El trabajo es igual y la labor profesional justipreciada no es menor en extensión ni en complejidad.-------------------------

No cabe duda que con la citada normativa se establece una desigualdad irrazonable entre iguales, en iguales circunstancias.---

Esta distinción vulnera, además, el emolumento que toda persona tiene derecho a tener en virtud de su trabajo, conforme con el art. 86 de la Constitución, y el régimen de igualdad de oportunidades consagrado en el art. 107 de la Carta Magna, en relación con la libertad de iniciativa económica de los individuos.---

En conclusión, y por todo lo expuesto, el art. 29 de la Ley 2421/04 resulta evidentemente inconstitucional; consecuentemente, de conformidad con el art. 260 numeral "1" de la Constitución, concordante con el art. 555 del Código Procesal Civil, corresponde declarar la inconstitucionalidad de dicha norma y su consiguiente inaplicabilidad al presente caso, consignándolo expresamente en la parte resolutiva. **ES MI VOTO**.----------------------------------

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue: ----------------------------

Eugenio Jiménez R. Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 65.

Asunción, 21 de febrero de 2.024.-

Y VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Excelentísima,



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

TENER POR EVACUADA la Consulta Constitucional y, en consecuencia, **declarar inconstitucional el Art. 29 de la Ley 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal"** y su consiguiente inaplicabilidad en el presente caso, de conformidad a los términos expuestos en el exordio de la presente Resolución.--

ANOTAR y registrar. --

Eugenio Jiménez R. Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns Ministro CSJ.

Dr. Víctor Ríos Ojeda Ministro

Ante mí:

Abg. Julio C. Pavón Martínez Secretario